

Constatations en bref de l'examen externe du programme Mondialisation, croissance et pauvreté

Ce texte présente les principales constatations du rapport intitulé *External Review of IDRC's Globalization, Growth and Poverty Program Initiative*, rédigé par Christopher Scott, Kunal Sen et Yazid Dissou, que l'on peut obtenir en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.

L'examen externe du programme Mondialisation, croissance et pauvreté (MCP) visait à évaluer dans quelle mesure le programme atteint ses objectifs, de quelle manière les risques sont cernés et gérés, ainsi que l'évolution, le cas échéant, des objectifs au fil du temps. L'examen a comporté l'évaluation des résultats obtenus par le programme et l'analyse de l'influence qu'il a exercée.

Le programme MCP est issu de la fusion de deux anciens programmes, à savoir Commerce, emploi et compétitivité (CEC) et Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement (MIMAP), qui avaient établi la réputation du Centre tant dans le domaine des relations économiques internationales qu'en ce qui a trait à l'étude des répercussions des politiques macroéconomiques sur le bien-être des populations. Lors de sa création, en 2006, le programme MCP a repris la gestion d'une bonne vingtaine de projets. Une grande partie de ces projets cadraient bien avec certains des objectifs du programme, mais cet héritage a empêché, ces trois dernières années, l'adéquation parfaite entre le portefeuille de projets et les objectifs du programme.

Au cours de la période visée par l'examen (avril 2006 à juillet 2009), le programme MCP s'est distingué par deux caractéristiques particulières. Primo, il a favorisé l'exécution d'un très large éventail de travaux, en raison du fait qu'il englobe sept champs de recherche (marchés agroalimentaires; politique de la concurrence; politique budgétaire et transparence; marchés du travail et migrations; développement du secteur privé; protection sociale; politique commerciale, investissement et intégration économique). Secundo, depuis l'exercice 2007-2008 et en partie grâce au soutien financier de l'ACDI, il appuie le projet Réseau de recherche sur les politiques économiques et la pauvreté (réseau PEP), qui bénéficie d'un budget supérieur à celui de tout autre projet de son portefeuille.

1. Objectifs du programme

Le programme MCP, établi en avril 2006, vise quatre objectifs :

1. fournir de solides données probantes, établies à partir des situations locales, sur les caractéristiques et les facteurs de la croissance économique partagée et de la réduction de la pauvreté afin de permettre aux gouvernements et aux intervenants d'autres milieux des pays en développement de concevoir des politiques et des programmes adéquats;
2. informer les responsables des politiques et les intervenants de la société civile des possibilités et des difficultés liées à la lutte contre les inégalités et la pauvreté en élaborant des stratégies commerciales pertinentes et en situant les marchés (nationaux et internationaux) dans des contextes réglementaires appropriés;

3. présenter des analyses de politiques, des propositions et des recommandations qui permettent aux gouvernements et aux intervenants d'autres milieux des pays en développement d'élaborer des systèmes de protection sociale équitables et efficaces;
4. enrichir les analyses de politiques menées par les chercheurs des pays en développement par des données contribuant à une meilleure compréhension de la dynamique et des dimensions non monétaires de la pauvreté et des inégalités, des conséquences que peuvent avoir, sur le plan de l'économie politique, les réformes favorisant l'équité, ainsi que des niveaux d'intervention appropriés (local, national, international) pour la mise en oeuvre de politiques prônant l'équité sociale.

2. Méthodologie

L'équipe chargée de l'examen s'est servie de plusieurs méthodes : examen de documents, entrevues en personne ou à l'aide de Skype et visites sur le terrain dans neuf pays. On a analysé des données quantitatives provenant de différentes sources : étude bibliométrique, surveillance de la fréquentation des trois sites Web du domaine de programme Politique sociale et économique (PSE) et sondage en ligne auprès des visiteurs du site Web du programme MCP.

La collecte de l'information a été effectuée en fonction d'un ensemble de tableaux reliés présentant les objectifs du programme MCP et les extrants attendus sous la forme d'une série de questions et d'indicateurs correspondants. On a choisi à dessein un échantillon de 17 projets en vue d'un examen détaillé. Il s'agissait pour la plupart de projets bien avancés, susceptibles de fournir à l'équipe des études de cas riches en information sur tous les aspects abordés dans l'évaluation : importance des résultats, efficacité de la diffusion des constatations de la recherche, progrès accomplis au chapitre du renforcement des capacités et influence exercée sur les politiques. Quatre autres projets ont fait l'objet d'un bref examen à l'occasion de visites sur le terrain.

L'équipe a innové, sur le plan méthodologique, par l'élaboration d'un cadre intégré au moyen duquel on peut analyser la portée d'un programme sous l'angle du rayonnement de sa présence sur Internet. Le fait que le CRDI ait beaucoup à apprendre en matière de suivi de la fréquentation de ses pages Web, conjugué à d'autres difficultés attribuables à la complexité d'utilisation de la mesure d'audience sur Internet, a toutefois limité l'application de ce cadre. L'essai pilote a néanmoins permis d'acquérir une expérience appréciable.

3. Constatations

Les projets relevant de MCP, d'après un examen de l'ensemble des résumés et des documents d'approbation, ont été généralement bien conçus, compte tenu des objectifs du programme. De fait, MCP est en voie d'atteindre ses quatre objectifs. La recherche sur les marchés du travail est particulièrement utile en ce qui concerne le premier objectif (qui se rapporte aux caractéristiques et aux facteurs de la croissance économique partagée et de la réduction de la pauvreté), étant donné que la hausse de l'emploi et (ou) des salaires réels est le principal mécanisme par lequel l'accélération de la croissance économique peut se traduire par une réduction de la pauvreté. Pour ce qui est du deuxième objectif (qui consiste à mieux faire connaître les difficultés liées à la lutte contre les inégalités et la pauvreté en élaborant des stratégies commerciales pertinentes et en situant les marchés dans des contextes réglementaires appropriés), le programme s'est efforcé d'intégrer deux axes de recherche que le CRDI avait financés précédemment, soit le commerce international et les réactions de différents pays et régions à la mondialisation, d'une part, et les effets des mesures d'ajustement

et des réformes structurelles sur les pauvres, d'autre part. Le CRDI jouit d'une excellente réputation, à l'échelle internationale, pour ses travaux de recherche sur la concurrence, et le programme MCP a financé plusieurs projets novateurs dans ce domaine.

En vue d'atteindre le troisième objectif, relatif à la protection sociale, on s'est attaché surtout à élargir et à approfondir le concept de bien-être des populations humaines qu'ont adopté les responsables des politiques. Ainsi, on a cherché à appliquer le cadre d'Amartya Sen et on a exécuté d'autres travaux sur l'analyse de la pauvreté multidimensionnelle. Ces recherches permettent par ailleurs à MCP de se rapprocher de la réalisation du quatrième objectif (meilleure compréhension de la dynamique et des dimensions non monétaires de la pauvreté et des inégalités, ainsi que des conséquences que peuvent avoir, sur le plan de l'économie politique, les réformes favorisant l'équité) : un nombre grandissant de projets de MCP font état, en effet, des dimensions non monétaires de la pauvreté et se servent de données recueillies au moyen de panels pour étudier la dynamique des revenus.

L'importance des considérations relevant de l'économie politique est prise en compte dans plusieurs projets de MCP ayant trait aux échanges commerciaux, où l'on met davantage l'accent sur la compréhension du processus d'élaboration des politiques que ne le faisaient les programmes antérieurs du CRDI dans le même domaine. En ce qui concerne la question de la subsidiarité, le réseau de recherche économique du Mercosur (MERCONET) examine le rôle de l'intégration régionale de l'Amérique latine dans un contexte de mondialisation. Toutefois, à l'exception notable des travaux effectués par le réseau PEP au moyen du système de suivi communautaire de la pauvreté (CBMS), il ne semble pas que les projets composant l'échantillon aient donné lieu à beaucoup de recherche à ce sujet au niveau infranational. On est arrivé à cette constatation même dans les cas où les questions abordées auraient justifié une analyse ventilée.

3.1 Créneau

Bien que le programme MCP, en raison de l'étendue des activités de recherche qu'il finance, ne puisse vraiment occuper un créneau intellectuel distinct dans le milieu de la recherche sur l'économie du développement, il s'est certainement approprié un créneau institutionnel bien particulier. Rares sont les bailleurs de fonds du Nord, si tant est qu'il y en ait, qui ont le mandat de financer des recherches économiques rigoureuses sur le Sud, dans le Sud et avant tout pour le Sud.

3.2 Projets multinationaux

L'aide accordée par le programme MCP fait appel à plusieurs modalités, dont la plus importante est de loin le financement de projets multinationaux. Les réseaux multinationaux, souvent régionaux, ont généralement bien fonctionné, contribuant de manière notable au renforcement des capacités des chercheurs et des établissements participants et, dans certains cas, exerçant une réelle influence sur les politiques.

Les projets multinationaux assortis d'un calendrier d'exécution ont donné des résultats inégaux. Dans certains cas, on est parvenu à se doter d'une méthodologie commune et à vaincre les difficultés posées par son application à des ensembles de données provenant de différents pays. Dans d'autres cas, les obstacles se sont révélés insurmontables, et chaque pays participant a mené son propre projet, de façon quasi indépendante. Ce mode de financement n'a pas que des avantages pour les organismes et les chercheurs visés. On espère sans aucun doute hausser le niveau d'établissements et de chercheurs relativement faibles en les associant

à des partenaires plus forts. Toutefois, en obligeant des organismes solides des pays du Sud à adopter un modèle de recherche qui les met énormément à contribution (compte tenu du temps consacré par les chercheurs, de l'utilisation des ressources institutionnelles et des coûts de transaction des activités de recherche) dans l'espoir de renforcer des organismes faibles, on risque de décourager les premiers.

3.3 Gestion du risque

L'équipe de MCP a dû affronter des risques particuliers, qui venaient de ce qu'on mettait en oeuvre un programme de recherche mondial, présentant des priorités thématiques définies, dans des régions bien différentes les unes des autres. On s'est attaqué à ces risques de façon très efficace : i) en tenant des discussions approfondies avec les candidats à risque élevé avant d'approuver une proposition; ii) en finançant des activités présentant des risques au moyen de projets de soutien à la recherche; iii) en ayant recours à des examens informels par les pairs; iv) en effectuant des investissements constants dans des organismes partenaires ayant déjà fait leurs preuves; v) en offrant un mentorat à l'équipe de certains projets; vi) en suivant de près la qualité de la recherche par des visites périodiques sur le terrain, les rapports de fin de projet dynamiques et les rapports de voyage.

S'il y a un type de risque qu'il est difficile de déceler *ex ante*, mais dont la concrétisation peut avoir de graves conséquences, c'est le départ inattendu, avant l'achèvement des travaux, d'employés occupant des postes clés au sein d'organismes partenaires. On pourrait essayer de remédier à ce problème en exigeant que toutes les propositions de projet comprennent un plan d'urgence décrivant les mesures qui seraient mises en oeuvre pour assurer la continuité du projet si jamais des chercheurs clés s'en allaient avant la fin des travaux. Cela obligerait les chargés de projet à soupeser à l'avance toutes les conséquences qu'aurait leur départ et leur rappellerait leurs responsabilités. L'existence d'un tel plan dès le début de la réalisation d'un projet devrait aider à faire en sorte que, si quelque chose du genre se produisait, l'avancement des travaux ne s'en trouverait pas trop perturbé.

3.4 Extrants

L'équipe chargée de l'examen du programme MCP n'a pu apprécier qu'une partie des constatations de la recherche : en effet, elle n'a pu prendre connaissance des extrants finals de plusieurs projets, ou bien parce que ces derniers étaient toujours en voie de réalisation, ou bien en raison du laps de temps qui s'écoule habituellement avant la publication des résultats de recherche. Elle estime néanmoins que la qualité de la recherche varie en fonction des thèmes et des régions. D'après les données dont elle dispose, il s'est accompli du travail de très bonne qualité relativement à certains projets, alors que dans d'autres cas, les constatations sont nébuleuses ou trop descriptives, ce qui trahit des failles dans la conception de la recherche et dans la mise en oeuvre des projets.

3.5 Renforcement des capacités

Au chapitre du renforcement des capacités, le programme MCP a aidé les chercheurs à accroître leurs compétences, et ce, de plusieurs façons. Le financement de cours, d'ateliers, de visites d'étude et d'activités de mentorat offertes par des spécialistes du Nord a porté des fruits dans tous les cas. Il est manifeste, en outre, qu'une grande partie des travaux de recherche qui font partie du portefeuille de projets de MCP n'auraient pas été entrepris sans l'appui du CRDI. Cela signifie que beaucoup d'activités d'apprentissage par la pratique dont ont profité les chercheurs du Sud n'auraient pas eu lieu si le programme n'avait pas existé.

Il est plus difficile d'apprécier les résultats obtenus en ce qui a trait au renforcement des établissements de recherche. Dans certaines régions, il n'existe guère d'indications permettant d'affirmer que le programme a renforcé la capacité d'établissements de recherche comme les universités et les groupes de réflexion (*think tanks*), s'agissant en particulier de l'exécution d'études de grande qualité axées sur les politiques. En revanche, les données recueillies montrent clairement qu'il y a eu renforcement des capacités organisationnelles dans les réseaux soutenus par le programme, par exemple MERCONET et le Réseau latino-américain sur le commerce (LATN). Dans l'ensemble, MCP s'est montré disposé à accueillir des partenaires de recherche qui n'avaient jamais collaboré avec le programme, voire avec le CRDI.

3.6 Communication des résultats et influence sur les politiques

On sait combien il est difficile de mesurer l'impact de la recherche sur les politiques, mais il y a tout lieu de croire que le programme MCP est parvenu, à plusieurs reprises, à renforcer les capacités en matière d'élaboration de politiques, à élargir les horizons des artisans des politiques et à entraîner des modifications aux politiques. En dépit de ces réussites, toutefois, les liens entre la recherche et les politiques demeurent problématiques sous plusieurs aspects. Même s'il a fait des efforts considérables pour communiquer les résultats de la recherche, le programme se doit d'être davantage proactif s'il veut jeter un pont entre le milieu de la recherche qu'il soutient, d'une part, et le milieu des politiques qu'il se propose d'atteindre, d'autre part.

On n'a pas cherché, de manière systématique pour l'ensemble des projets, à effectuer le suivi et l'évaluation de l'impact de la recherche sur les politiques, et les utilisateurs potentiels de la recherche n'ont pas toujours été mis à contribution dès les premières étapes du cycle de vie d'un projet. Les résultats du travail effectué par l'équipe chargée de l'examen, en ce qui concerne le suivi de la fréquentation des pages Web et le sondage en ligne auprès des visiteurs, devraient fournir aux responsables du programme de l'information utile touchant à la façon optimale de mettre à profit les possibilités qu'offre Internet pour la diffusion des constatations de la recherche et pour les discussions s'y rapportant (courrier électronique, téléchargement de pages Web et babillards électroniques, entre autres). Le programme MCP pourrait également faire l'essai de nouveaux moyens de communiquer les résultats de la recherche, dont les médias électroniques (films, vidéos et exposés de politique par exemple) et ne plus se contenter des ateliers de fin de projet comme mécanisme habituel de diffusion des constatations de la recherche. En faisant fond sur le succès obtenu par le projet de soutien à la recherche ayant porté sur le passage de la recherche aux politiques, le programme devrait renforcer la capacité, tant des organismes de recherche que des chercheurs, de communiquer les résultats des travaux.

4. Questions à examiner

4.1 Ciblage du programme et externalités de connaissances

Comme les projets qui ont été amorcés avant la mise sur pied du programme MCP s'achèvent, des occasions se présentent de donner au programme une orientation stratégique mieux définie. Le CRDI est un acteur relativement modeste du très vaste secteur de la recherche dans le monde; l'aide financière accordée par le programme MCP à la recherche économique et sociale est donc susceptible d'avoir un impact plus important si on évite de la disperser. Comme le fait observer le rapport d'examen, l'équipe de MCP devrait envisager de fusionner les

réseaux MERCONET et LATN pour former un seul réseau latino-américain traitant de questions commerciales.

Le programme pourrait accorder une priorité élevée aux études sur les marchés du travail (auxquelles il pourrait associer plus étroitement certaines recherches sur la protection sociale); il pourrait aussi resserrer les liens entre les travaux sur les échanges commerciaux et ceux qui touchent à la concurrence. MCP devrait se montrer attentif, en outre, à la production d'externalités de connaissances entre projets; le programme peut les favoriser systématiquement en veillant à ce que l'information soit intégrée à l'avenir dans la conception de la recherche. Le rapport d'examen donne des exemples d'externalités.

4.2 Projets multinationaux

En encourageant les projets multinationaux de recherche concertée, on laisse entendre que le CRDI s'est doté d'un modèle implicite de renforcement des capacités de recherche faisant appel à la collaboration de partenaires du Sud qui ne sont pas d'égale force. L'équipe de MCP devrait réexaminer les principes sur lesquels repose l'élaboration de projets multinationaux assortis d'un calendrier d'exécution. Étant donné la fragilité de certains des établissements du Sud les plus solides, on court le risque, en leur imposant un cadre multinational, de les tirer vers le bas, c'est-à-dire d'abaisser la qualité de la recherche par rapport à ce qu'ils pourraient produire s'ils travaillaient seuls, sans que cette perte soit compensée par les progrès de leurs partenaires plus faibles.

On peut effectuer des recherches novatrices et en diffuser les résultats de manière tout aussi efficace en mettant sur pied un projet solide dans un seul pays tout d'abord, pour ensuite le faire passer à grande échelle et le reproduire ailleurs. Il se présente par ailleurs de plus en plus d'occasions de mener des recherches empiriques comparatives à l'intérieur d'un même pays, selon des critères rigoureux, en se servant de données infranationales. Une fois que cela aura été fait, il devrait être plus facile d'apprécier les mérites relatifs de ce modèle par rapport à d'autres possibilités.

4.3 Renforcement des capacités

Le programme MCP devrait conserver son ouverture actuelle afin d'étendre le succès obtenu par les programmes antérieurs du CRDI, sur le plan du renforcement des capacités, aux nouveaux organismes bénéficiaires, en particulier à ceux qui n'ont pas encore reçu un soutien important des bailleurs de fonds, mais qui promettent beaucoup. De nouveaux partenaires de recherche se montrent parfois plus réceptifs aux idées nouvelles, ce qui procure davantage d'occasions d'influencer leurs priorités de recherche de manière à ce qu'elles s'harmonisent avec les objectifs du programme. Ce dernier peut en outre avoir de meilleures chances d'assurer le renforcement des capacités organisationnelles lorsqu'il intervient auprès d'établissements de recherche moins bien établis.

4.4 Concours s'adressant aux chercheurs

L'équipe de MCP devrait envisager de se servir plus souvent de mécanismes de financement par voie de concours ouverts dans le cas des projets de recherche ne relevant pas de réseaux. En utilisant davantage cette façon de procéder pour choisir les projets, MCP pourrait élargir le cercle des chercheurs qui participent au programme, assurer la transparence de l'attribution des

fonds de recherche, faire en sorte que les priorités de recherche soient davantage fondées sur la demande et favoriser l'apparition d'idées nouvelles et de méthodologies novatrices.

4.5 Analyse infranationale de la croissance et de la pauvreté

Le programme MCP devrait favoriser des projets qui examinent les facteurs de la croissance et de la pauvreté au sein des entités infranationales comme les provinces ou les districts, surtout dans des pays vastes, comme l'Inde et la Chine. Les données indiquent qu'il peut exister des différences notables à l'intérieur d'un même pays, en Asie et en Amérique latine, ce qui a suscité beaucoup d'intérêt sur le plan des politiques, en particulier dans les pays où il y a eu une forte décentralisation du secteur public. L'existence d'ensembles de données à l'échelle régionale et infrarégionale permet d'analyser les questions relevant des axes thématiques du programme de manière relativement détaillée, en fonction de chaque portion du territoire. L'équipe chargée de l'examen croit qu'une telle analyse infranationale peut permettre au programme d'éviter certaines des difficultés méthodologiques qui sont apparues dans plusieurs projets multinationaux.

4.6 Diffusion des résultats de recherche

Toute demande de financement d'un projet de recherche devrait inclure un plan de communication, qui devrait être évalué comme partie intégrante de la proposition. Ce plan devrait i) préciser quels seront les bénéficiaires de la recherche, ii) estimer l'impact que pourra avoir la recherche sur les politiques et sur les pratiques, iii) donner un aperçu des obligations des chercheurs, de leur travail de communication et des activités auxquelles ils doivent prendre part afin de favoriser l'utilisation effective des résultats de la recherche. Les budgets de recherche devraient prévoir des ressources suffisantes pour les communications. Le CRDI pourrait étudier la possibilité de réserver aux activités de communication un certain pourcentage du financement total accordé aux projets de recherche; d'autres bailleurs de fonds envisagent actuellement d'adopter une telle mesure, s'ils ne l'ont déjà fait.

4.7 Présence en Afrique

Comme la pauvreté est très répandue dans les zones rurales, le programme MCP devrait consacrer davantage de ressources à l'étude de la pauvreté rurale en Afrique subsaharienne. De nouvelles recherches sont nécessaires afin de mieux comprendre de quelle manière l'agriculture et l'emploi non agricole en zone rurale peuvent contribuer à réduire la pauvreté dans la région. Comme première étape, MCP pourrait examiner la possibilité de collaborer avec d'autres programmes du CRDI qui sont axés sur la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Il y aurait lieu d'accorder une priorité élevée au soutien visant à renforcer les capacités de recherche dans cette région, qui a besoin d'une aide plus considérable que d'autres dans ce domaine. Le renforcement des capacités demande du temps et ne rapporte qu'à long terme; on fait donc un bon investissement en donnant aux chercheurs d'Afrique subsaharienne davantage d'occasions d'interagir avec des universitaires chevronnés.